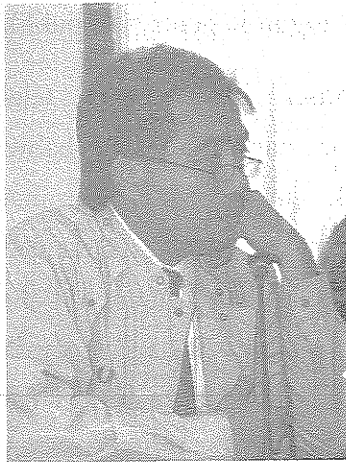


# Relasi Kuasa dalam Reformasi Kepolisian: Berkaca pada Cermin Retak Meksiko

Sutrisno\*

*The world is closing in  
Did you ever think  
That we could be so close, like brothers  
The future's in the air  
I can feel it everywhere  
Blowing with the wind of change...  
(Scorpions, "Wind of Change")*



## Abstrak:

Kegagalan rezim demokrasi dalam mengendalikan reformasi di lembaga kepolisian adalah karena minimnya keterlibatan institusi politik semacam parlemen dan masyarakat sipil. Ini paling tidak terjadi pada pemerintahan Vincente Fox yang terpilih sebagai presiden Meksiko pada tahun 2000. Persoalan reformasi kepolisian Meksiko secara kontras berbeda dengan kebanyakan sejumlah Negara rezim demokrasi. Secara demografis Indonesia jauh lebih kompleks dari Meksiko, dengan populasi yang jauh lebih besar. Pelajaran berharga dari kasus Meksiko, Presiden Fox yang demokratis justru kalah oleh kepolisian yang berkolaborasi dengan kartel obat bius itu. Fox kalah secara sosiologis tapi tidak secara moral.

**Kata kunci:** Reformasi kepolisian, demokratisasi, dan moralitas demokrasi

Wajah perpolitikan Meksiko berubah secara mendasar setelah naiknya Presiden Vincente Fox Quesada yang terpilih secara demokratis tahun 2000. Proyek perubahan ini tidak (perlu) menggunakan jargon 'reformasi' seperti di Indonesia atau jargon 'perestroika' di Rusia, tapi sekedar menggunakan istilah yang umum dipakai: "demokratisasi". Dalam kerangka berfikir Fox -- demikian biasa nama presiden ini disebut -- difahami sebagai distribusi kekuasaan secara terkendali. Prinsip yang

mendasarinya adalah keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan publik. Ini prinsip umum yang diemban setiap rezim demokratik baru. Disini relasi kekuasaan bergeser, baik antara sesama instrumen negara maupun antara instrument negara dengan kalangan *civil society*.

Namun demikian, perspektif demokrasi Fox semacam ini masih belum lengkap, utamanya pada aspek praksis. Pada aspek praksis inilah bagaimanapun Fox harus berhadapan dengan pilihan model demokrasi; model "kiri" atau "kanan". Latar belakang basis sosial yang membesarkannya nampaknya Fox cenderung

\* Sutrisno Suki adalah dosen Sosiologi STIK - PTIK dan peneliti pada *The Centre of Security Studies*. Beralamat di triznovdi@yahoo.com.

pada model "kanan". Fox yang berasal dari kalangan sipil, jebolan universitas terbaik di seantero jagat, Universitas Harvard dan matang di dunia bisnis merupakan presiden ke-72. Tetapi Fox adalah presiden pertama dari kalangan oposisi semenjak pada tahun 1910. Jadi, selama sembilan puluh tahun Meksiko berada dalam kepitatan rezim otoritarian, bandingkan dengan Indonesia yang hanya 32 tahun di bawah Orde Baru. Namun mungkin juga Meksiko sebelum era Fox ini bukan dalam pengertian otoritarian-nya Orde Baru (gaya) Suharto, dimana militer melalui Kopkamtib lembaga ekstra yudisial menguasai tata hidup sosial dan politik warga. Yang terjadi paling tidak birokrasi menjadi karatan (*rooten birocratic*) setelah sirkulasi politik tertutup selama sembilan puluh tahun oposisi tak mempunyai kesempatan memegang tampuk kekuasaan. Max Weber menyebut istilah 'pembusukan birokrasi' karena ruang sirkulasi bagi oposisi tertutup.

Presiden Fox yang keturunan Irlandia-Spanyol ini memilih jalan 'kanan' demokrasi, yaitu liberalisasi; membuka sejumlah infrastruktur-regulasi untuk masuknya modal asing, kebebasan pers, dan keleluasaan masyarakat dalam berorganisasi. Ini proyek ambisius sepanjang hampir seratus tahun yang akrab didiskusikan oleh kalangan oposisi liberal dan cendekiawan Meksiko, negeri yang berpenduduk 112.300.000 jiwa. Fox menyadari proyek ambisius ini membutuhkan prasyarat utama pada infrastruktur penegak hukum yang kokoh dan netral. Disinilah persoalannya! Disinilah reformasi penegak hukum -- kepolisian -- dipandang vital, karena kebebasan membutuhkan penerapan 'aturan main' yang menjadi tulang punggung praktik berkompetisi.

## Relasi Kuasa Kepolisian

### Liberalisasi<sup>1</sup> Meksiko yang digelar Fox

<sup>1</sup> Penggunaan term ini (*liberalism* dengan segala derivasinya) tak perlu mengalamkannya secara baku sebagaimana term ini dipakai tahun 50-

menghadapi persoalan pelik, utamanya pada tata kelola ekonomi dan penegakkan hukum. Perpaduan persoalan ini sejumlah investor dan industriawan merasa tak nyaman terhadap kondisi keamanan dan maraknya pungutan liar sektor keamanan. Industri dalam negeri berorientasi komoditi ekspor yang dominan meliputi minyak mentah, produk elektronik, suku cadang dan kendaraan bermotor terancam gulung tikar karena biaya tinggi. Rezim Fox pada sisi ini mendapat kritik pedas kalangan kelas menengah kota dan terpelajar. Demokratisasi (=liberalisasi) gaya Fox memporakporandakan warisan ekonomi. Padahal pada era sebelum Fox posisi ekspor industri ini cukup tinggi. Warisan "orde baru" pra-Fox ini adalah infrastruktur ekonomi yang kuat. Meksiko telah memiliki 27.000 km rel kereta api yang menghubungkan Meksiko dengan Amerika Serikat, Guatemala, Laut Pasifik, Teluk Meksiko serta Laut Atlantik. Dan, memiliki 26 bandara domestik dan 59 bandara internasional, 16 pelabuhan internasional dan 123.000 km jalan tol, serta 52 akses perbatasan Meksiko-Amerika Serikat yang memudahkan transportasi bagi bisnis ekspor-impor.

Selain kritik tajam dari kalangan kelas menengah terhadap porak porandanya akselerasi ekspor itu, kalangan pegiat hak asasi manusia menilai liberalisme gaya Fox tak berbeda dengan rezim sebelumnya dalam merespon aktor pejabat yang diduga palaku pelanggaran hak asasi manusia. Aktor pejabat yang diduga bermasalah dengan hak asasi manusia mengalami impunitas. Dua kasus menonjol yang melambangkan impunitas, yaitu pertama, penanganan hukum terhadap mantan kepala keamanan Meksiko Miguel Nazar Haro yang banyak terlibat dalam penyiksaan dan hilangnya gerilyawan dicurigai

an, misalnya menggunakan instrument teori ekonomi Smith dan Keynes. Terminologi liberal akan lebih tepat difahami sebagai sesuatu yang lahir dari proses yang tumbuh dari pergulatan sejarah pemikiran. Konstruksi term semacam ini merupakan proyek sejarah pemikiran yang belum selesai; paling tidak definisi yang dibangun ini mengacu pada dimensi penolakan terhadap intoleransi. Maka toleran kepada intoleransi tidak bisa diterima.

dan pembangkang selama tahun 1970. Kedua, impunitas terhadap pelaku pembunuhan dan kekerasan aktivis politik yang didokumentasi di Pengadilan Inter-Amerika. Disini Fox tersandera antara liberalisme yang mensyaratkan netralitas penegak hukum di lain sisi, dan dengan kinerja penegak kepolisian.

Reformasi institusi kepolisian tak lagi bisa ditawarkan kalau Fox tak mau kehilangan muka dengan jargon demokratisasinya. Proses mereformasi kepolisian ini dikenal sebagai khas Meksiko "Era Fox". Proses reformasi ini tidak mudah, separuh energi Presiden Fox terkesan pada 'berputar-putar' melulu sekitar menghapus immunitas praktek penegakan hukum. Proyek Fox dalam mereformasi kepolisian nampaknya banyak memotong rejeki polisi. Refomasi membutuhkan dana besar. Liberalisasi gaya Fox meskipun secara rerata meningkatkan denyut ekonomi pasar namun pada dasarnya secara umum tidak segera mengatrol pendapatan sector negara. Pendanaan untuk sector keamanan, utamanya reformasi kepolisian menghadap persoalan mendasar: dana!

Persoalan reformasi kepolisian Meksiko secara kontras berbeda dengan kebanyakan sejumlah Negara rezim demokrasi, atau sebuah Negara yang presidennya kali pertama menumbangkan rezim lama terpilih secara demokratis. Misalnya dengan Irlandia Utara (2000) dan Indonesia (1998) yang terjadi pada kurun hampir bersamaan. Reformasi kepolisian Irlandia Utara dihadapkan pada persoalan eksklusivisme lembaga ini, warisan kepolisian 'gaya lama', sementara Meksiko tak menghadap persoalan ini. Irlandia Utara acapkali menjadi rujukan reformasi kepolisian yang mulus dan berhasil. Sejumlah perwira atas dan menengah Meksiko bahkan melakukan perlawanan terhadap Presiden Fox. Fox yang hendak memecat perwira tinggi dengan dalih peristiwa

"San Juan Ixtayopan"<sup>2</sup> ternyata tidak didukung kalangan polisi. Begitu pula obsesi Presiden Fox memerangi mafia narkoba diabaikan kalangan kepolisian. Birokrasi kepolisian pun mandek, tidak bisa digerakkan. Bahkan secara intuitif kepolisian terlibat dalam korupsi. Laporan <http://www.tinker.org> menyebutkan bahwa korupsi yang merajalela dan polisi terlibat dalam korporasi jahat, seperti jaringan pemerasan, penculikan, dan pembunuhan menyangkut mafia obat bius.

Lebih serius, masyarakat sipil yang diartikulasikan melalui sejumlah intelektual yang disegani dan media massa dalam merespon kasus di atas justru memberikan komentar yang cenderung mendelegitimasi pemerintah; bahwa pemerintah tak sanggup mengendalikan lembaga keamanan, dan keberjarakan (aleansi) masyarakat atas birokrasi. Menurut sebuah survey tahun 2006 (<http://www.globalhumanrights.org>), setengah dari warga Meksiko melaporkan merasa tidak aman. Dan, *track record* polisi sangat buruk, tujuh dari sepuluh warga Meksiko mengatakan mereka tidak percaya penegakan hukum.

Parlemen pun terpecah, sebagian kecil berpendapat reformasi kepolisian tidak bisa dilakukan secara radikal menyangkut terbatasnya dana reformasi. Karena keterpecahan ini parlemen tak kunjung dapat mengartikulasikan power aktualnya, peran parlemen sangat lemah. Presiden Fox menyadari, kunci reformasi kepolisian, kemudian terletak pada ketersediaan dana seperti dianjurkan pada pengamat kepolisian Meksiko. Namun, pasca rezim otoritarian ini justru pendanaan institusi public semakin menipis karena dengan naiknya Fox segera melakukan liberalisasi ekonomi dalam momen perdagangan bebas (*free trade area*) mempersempit ruang gerak (institusi) negara.

2. Peristiwa ini adalah penghakiman massa terhadap dua orang polisi hingga tewas. Kasus ini ditengarai sebagai perseteruan antar geng mafia obat terlarang.

Factor pilihan system ekonomi liberal ini jauh mengurangi pemasukan dana institusi public dilain pihak menggelembungkan usaha privat raksasa.

Pada awal tahun 2007 masa jabatan Fox habis, Philippe Calderon terpilih sebagai pengganti. Pengganti Presiden Fox ini melanjutkan proyek Fox tetapi kali ini presiden baru ini lebih mendekat kepada militer untuk membantu 'mereformasi' kepolisian (<http://justf.org>). Isu yang mendasar adalah perang melawan mafia obat bius yang didalamnya diawaki petinggi pilisi. Informasi perkembangan terakhir Kepolisian baru bisa menangkap pentolan kartel obat bius Jose Antonio Acosta Hernandez pada Juli 2011 (*Kompas*, 7 April 2012, "Bos Kartel Dibukum Seumur Hidup"). Presiden Philippe Calderon antusias atas penangkapan ini yang dituangkan dalam akun twiternya. Acosta adalah mantan polisi yang menjadi pemimpin organisasi criminal *La Linea* pada tahun 2008; mengakui keterlibatannya dalam memerintahkan lebih dari 1.500 pembunuhan. Dalam catatan resmi pemerintah Meksiko -- ini masih menurut laporan *Kompas* -- antara tahun 2008 hingga 2011 saja di Ciudad Juarez, wilayah Meksiko utara yang merupakan 'lokasi kekuasaan' Acosta, sedikitnya 9.500 pembunuhan terkait kekerasan obat bius.

Peningkatan angka pembunuhan di Meksiko dalam catatan pemerintah terkait obat bius yang berbanding lurus dengan upaya presiden Calderon memerangi mafia narkoba. Belakangan menyebutkan jajaran aparat penegak hukum dan kepolisian diduga kuat terasuki kekuatan mafia obat bius. Ini adalah faktor paling berat dalam membasmi kejahatan narkoba dan reformasi institusi kepolisian.

Kegagalan rezim demokrasi dalam mengendalikan reformasi di lembaga kepolisian adalah karena minimnya keterlibatan institusi politik semacam parlemen dan masyarakat

sipil. Ini paling tidak terjadi pada pemerintahan Vincente Fox. Dari sisi kekuatan masyarakat sipil, demokratisasi hendaknya tidak dipandang melulu urusan lembaga-lembaga politik. Demokratisasi selain proyek politik, juga mengandung proyek sosial.

### Pembacaan Meksiko untuk Indonesia; Perspektif Ganda

Secara demografis Indonesia jauh lebih kompleks dari Meksiko, dengan populasi yang jauh lebih besar, lebih dari 216 juta jiwa dan heterogenitas sekitar 300 kelompok etnis. Lebih dari 50 persen dari jumlah populasi ini tinggal di pulau Jawa. Prinsipnya, tak mudah bagi pemerintah pusat menjangkau melayani seluruh agregat populasi. Dalam kerangka demografis-sosiologik semacam ini masuk akal kalau *grand design* sistem atau tata kelola keamanan (selalu) kembali diuji utamanya pada dua hal: tentang sistem kepolisian nasional dan sistem hukum nasional. Dua level *grand design* ini telah selesai di Meksiko sehingga persoalan performance praktek kepolisian Meksiko tidak serta merta dialamatkan langsung pada *grand design* semacam itu.

Pada *grand design* yang pertama, sistem kepolisian nasional. Meskipun komunitas (aktor) negara memandang isu ini telah selesai namun bagi kalangan masyarakat sipil isu ini masih memungkinkan menjadi ruang diskusi serius. Paling tidak, *rethinking* terhadap sistem kepolisian nasional yang menumpang pada arus gagasan otonomi daerah. Gagasan system kepolisian mengikuti arus otonomi daerah ini masuk akal kaitannya dengan akuntabilitas kepolisian yang akan lebih mudah dikontrol. Karena relasi kuasa kepolisian dengan masyarakat sipil sebagai *stake holders* nya tanpa harus 'diantarai' oleh Jakarta. Gagasan ini patah oleh dominasi argumen "sejarah kepolisian Republik Indonesia".



Pada *grand design* yang kedua, sistem hukum nasional. Secara laten diskusi ini masih terus bergerak, mungkin tarik-menarik kekuatan. Pusat energi pemikiran yang meletakkan 'penghargaan' terhadap (mekanisme) hukum lokal ini berpusat pada penghargaan terhadap "the others". Sebuah pengakuan bahwa masyarakat lokal mempunyai energy mekanismenya sendiri dalam menyelesaikan persoalan. Maka, penyeragaman dipandang sebagai kezaliman atas kultur lokal.

Singkat kata, lagi-lagi Indonesia berbeda dengan Meksiko. Karut - marut praktek kepolisian Meksiko tidak lagi bisa langsung dialamatkan pada *grand design*-nya. Ini barangkali bisa menjadi *ibrah* (pelajaran) berharga, tak ada lagi ruang bersembunyi kepolisian Meksiko kecuali pada melulu persoalan profesionalitas. Bagi Indonesia terminologi 'profesionalitas' (perlu menggunakan tanda kutip) terjebak dalam diskusi perspektifal, bersifat perspektif. Memproses Aminah (55 Tahun) yang mencuri tiga butir kakao adalah fenomena perspektifal; antara legalitas dan legitimasi masyarakat atas nama sosiologis-kemanusiaan. Tutup-buka rekening gendut petinggi kepolisian adalah fenomena perspektifal; antara hak otonomi pribadi yang juga mempunyai dasar undang-undang dengan legitimasi masyarakat atas nama keterbukaan informasi public. Suplai dana dari korporasi kepada kepolisian adalah fenomena perspektifal; Antara minimnya anggaran yang diberikan Negara terhadap institusi kepolisian dengan teori anti - negara 'centeng'.

Kontestasi 'perspektif' yang berseberangan itu produk relasi kuasa institusi Negara (kepolisian) dengan entitas luar negara (masyarakat sipil). Dua entitas sosial ini layaknya *the intimate enemy*; eksistensi entitas sosial yang satu adalah karena adanya yang lain. Tidak seperti Meksiko yang diurai di atas, *The Indonesia ultimate power* yang selayaknya meng-"atasi" entitas - entitas sosial lain, baik kepolisian

maupun masyarakat sipil, seperti berada di luar gelanggang pertarungan itu. Bandingkan dengan Meksiko; Presiden Fox yang secara nyata memimpin reformasi itu mendapat perlawanan dari entitas kepolisian. Menyerupai Indonesia era Presiden Gus Dur. Pasalnya, presiden dari kalangan LSM ini tiba-tiba menerbitkan Surat Keputusan Presiden Nomor 40/Polri/2001 yang menonaktifkan Kepala Polri (Kapolri) Jenderal Surojo Bimantoro. Bimantoro tetap kokoh, justru Gus Dur yang mendahului terguling.

Fox memang bisa dibilang gagal mereformasi institusi kepolisian, tetapi *actual power*-nya telah bekerja. Kesalahan Fox adalah terlalu demokratis; tapi kemudian penggantinya menggandeng militer, mengorbankan sedikit demokrasi. Calderon, pengganti Fox, sejak memegang tampuk pemerintahan pada akhir 2006 telah mengerahkan lebih dari 50.000 tentara untuk mengendalikan urusan kekerasan mafia, korupsi dan perdagangan obat bius yang (seringkali) di-*backing* polisi. Hasilnya, 10 persen atau sebanyak 3.200 anggota dari pasukan polisi dipecat (*Antara*, 31 Agustus 2011).

### Penutup: Refleksi

Fenomena 'perspektifal' di atas tentu mempunyai basis sosiologis. Meminjam cara berfikir Antonio Gramsci, aneka perspektif mengemuka - hingga mengacaukan makna kebenaran koherensi -- lantaran otoritas pendefinisi realitas impoten, disfungsi. Padahal, realitas moral, termasuk moralitas penegak hukum, dalam formula logika tak mungkin meletakkan aneka kebenaran itu pada satu wadah secara sekaligus. Tidak ada dua kebenaran. Lagi-lagi di Indonesia kedua perspektif hadir menempati ruang 'kebenaran' secara bersamaan. Mungkin untuk berendah hati selayaknya dibedakan antara kebenaran sosiologis dengan kebenaran moral. Dengan demikian kebenaran perspektifal bisa hadir secara bersamaan dalam kenyataan sosiologis tanpa terjebak pada

relativisme nilai, karena prinsipnya moralitas hanya mengakui satu kebenaran.

Kebenaran moral (moralitas) tidak adaptif terhadap realitas sosial yang didefinisikan secara sosiologis. Diskusi (model) demokrasi tak harus kehilangan arah nilai moralitas permanen yang melekat bersama segala bentuk relasi sosial pada setiap model demokrasi yang dipilih. Akhirnya, bukan sekedar memahami apa itu baik secara moral tetapi langkah mendasar setiap komunitas modern adalah menemukan jalan terbaik dalam menghayati system relasi sosial yang terbaik tersebut. Disini, sekali lagi, demokrasi selain proyek politik juga mengandung proyek sosial.

Dalam kerangka semacam ini Meksiko mempunyai pendefinisi realitas yang hadir secara nyata; Presiden Calderon yang mengerahkan ribuan tentara tidak harus 'dikerangkeng' dalam label otoriterian atau anti-demokrasi. Sementara Presiden Fox, yang demokratis justru kalah oleh kepolisian yang berkolaborasi dengan kartel obat bius itu, tak pula layak disebut sebagai "Sang Pecundang". Fox kalah secara sosiologis tapi

tidak secara moral. Fox sesungguhnya juga telah menggerakkan *actual power*-nya. Indonesia membutuhkan pendefinisi realitas dengan ketegasan dua sosok manusia itu. Waallahualam.

### Daftar Pustaka

Alberto Mena dalam <http://www.voiceofmexico.com>

Delue, Steven. 1997. *Political Thinking, Political Theory, and Civil Society*, Ilyn & Bacon, USA.

Held, David. 2006. *Models Of Democracy*, Polity Press, Malden, USA <http://justf.org>  
<http://www.globalhumanrights.org>

Jeanna Cullinan dalam <http://www.tinker.org>

*Kompas*, 7 April 2012

*Antara*, 31 Agustus 2011

<http://www.tinker.org>

